

## Podatki progresywne

Autor: **Joel B. Slemrod**

Źródło: [econlib.org](http://econlib.org)

Tłumaczenie: **Przemysław Rapka**

Gdyby podatki były, jak to ujął kiedyś Oliver Wendell Holmes, ceną płaconą za cywilizowane społeczeństwo, to progresywność opodatkowania w znacznym stopniu wyznaczałaby, jak ta cena różni się dla poszczególnych osób. Progresywne opodatkowanie oznacza, że wyrażone jako odsetek zobowiązania podatkowe osoby lub rodziny rosną wraz z dochodem. Na przykład jeśli rodzina osiągająca dochód 20 000 dolarów, od których płaci 20% podatku, a druga rodzina osiąga dochód 200 000 dolarów i płaci 30% podatku, to taką strukturę opodatkowania dochodów określamy progresywnym opodatkowaniem. Im szybciej wraz z dochodem rośnie przeciętna stopa opodatkowania, tym bardziej progresywne jest opodatkowanie.

Patrząc wyłącznie na najwyższe stawki podatku, progresywność opodatkowania w Stanach Zjednoczonych wyraźnie spadła w latach 80. XX wieku. W 1980 roku najwyższa stawka opodatkowania wynosiła 70%. Economic Recovery Tax Act z 1981 roku obniżył tę stopę do 50%, a Tax Reform Act z 1986 roku do 33%. Choć od tamtego czasu najwyższa stopa opodatkowania została nieco podniesiona do 34%, to wciąż jest to mniej niż połowa najwyższej stopy z 1980 roku. Inne kraje rozwinięte w ślad za Stanami Zjednoczonymi również obniżały swoje najwyższe stawki, chociaż zazwyczaj w mniejszym stopniu.

Czy ogromny spadek najwyższej stawki opodatkowania oznacza znaczącą zmianę w rozkładzie ciężaru opodatkowania? Nie. Ustalone stawki opodatkowania nie obrazują prawidłowo progresywności opodatkowania z trzech powodów.

Po pierwsze, baza opodatkowania — opodatkowany dochód — jest zazwyczaj znacznie niższa niż całkowity dochód z powodu korekt, odliczeń, opuszczeń i niedomiarów. Zmniejszenie bazy opodatkowania dotyczyło przede wszystkim podatników o wyższym dochodzie przed ustawą z 1986 roku, a progresywność opodatkowania była znacznie mniejsza niż wskazywały na to stare stawki opodatkowania i prawdopodobnie system podatkowy wcale nie był progresywny. Choć ustawa z 1986 roku obniżyła najwyższą stopę

opodatkowania z 50 do 33%, to zlikwidowała również możliwość odliczenia od dochodów kapitałowych 60% dochodów z instrumentów trzymany na rachunku długoterminowo (*long-term capital gains*). Ponieważ zyski kapitałowe stanowią znaczną część dochodu opodatkowanego zamożnych podatników, to zwiększenie w ten sposób ich podstawy opodatkowania zneutralizowało zmniejszenie tej podstawy spowodowanego przez zmniejszenie stawki opodatkowania.

Po drugie, obciążenie podatkowe — straty wywołane opodatkowaniem — nie jest w całości ponoszone przez osoby, które wypisują czeki dla urzędu skarbowego. Do pewnego stopnia podatki są „przerzucane” na innych członków społeczeństwa. Przykładowo, ponieważ silnie progresywne opodatkowanie zniechęca ludzi do podejmowania dobrze płatnych zawodów, prowadzi to do wyższych płac w tych zawodach, niż przy mniej progresywnym opodatkowaniu. W ten sposób zamożniejsi podatnicy, którzy podejmą się tych zawodów przeszacowują obciążenie podatkowe spoczywające na nich. Te wysokie podatki obciążają ludzi płacących wyższe ceny za dobra i usługi zapewniane przez osoby pracujące za te wyższe płace.

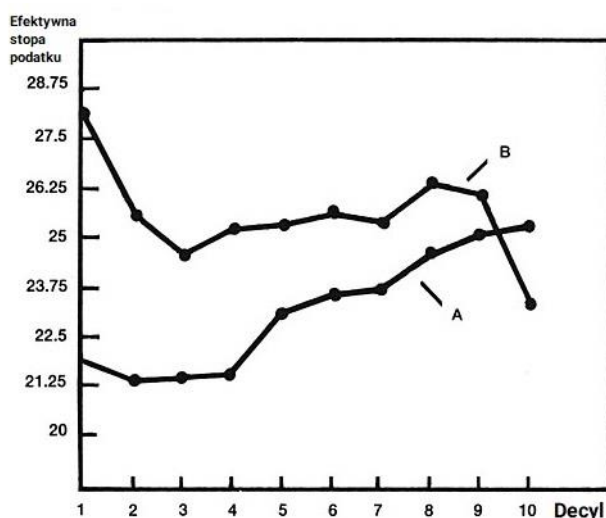
Inny przykład to podatki płacone przez zamożnych, którzy wykorzystują zwolnienie z podatku od zysku z obligacji emitowanych przez rząd i samorządy lokalne, pomniejszając w ten sposób swój ciężar opodatkowania. Dzieje się tak, ponieważ oprocentowanie tych papierów wartościowych jest niższe właśnie z powodu zwolnienia z opodatkowania — 7,25% z obligacji zwolnionych z opodatkowania (według Municipal Index gazety finansowej Bond Buyer) w połowie 1991 roku było równe 9,1% z obligacji podlegających opodatkowaniu (według Corporate Bond Index banku Merrill Lynch). Głównymi beneficjentami tych zwolnień podatkowych nie są ci, którzy zakupili te obligacje, ale rząd i samorządy lokalne, które płacą dzięki temu mniejsze odsetki od funduszy, które pożyczają. Ponieważ dochód z obligacji rządowych oraz lokalnych samorządów był zwolniony z opodatkowania zarówno przed 1986 rokiem, jak i jest teraz, to ciężar opodatkowania osób dobrze sytuowanych, którzy nabyli te obligacje, był i wciąż jest niedoszacowany.

Po trzecie, progresywność opodatkowania nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat jednego podatku. Federalny podatek dochodowy odpowiada zaledwie za 25% wszystkich przychodów osiągniętych przez rząd na wszystkich szczeblach. W ostatnich latach najszybciej rosnącym podatkiem był podatek od wynagrodzeń, który skutkuje regresją (przeciwieństwo progresji), ponieważ stosuje jedną stawkę opodatkowania płac jedynie dla dochodów

wynoszących maksymalnie 63 400 dolarów (w 1991 roku). System ubezpieczeń społecznych jest już progresywny, gdyż zapewnia wyższe świadczenia — w stosunku do płaconych podatków — mniej zarabiającym podatnikom.

Wykres 1 przedstawia progresywność systemu podatkowego Stanów Zjednoczonych w 1985 roku (ostatni rok, dla którego dostępne są informacje) dla dwóch różnych założeń odnośnie przerzucania podatków. Według założenia A średnia stopa opodatkowania rośnie wraz z dochodem, sugerując progresywne opodatkowanie. Założenie B przyjmuje, że połowa podatku od osób prawnych jest przerzucana na konsumentów w formie wyższych cen, natomiast założenie A przyjmuje, że całość ciężaru tego podatku jest ponoszona przez płatników, którzy zazwyczaj są zamożnymi podatnikami. Wykres 1 przedstawia także istotność założeń odnośnie przerzucalności podatków oraz fakt, że chociaż federalny podatek dochodowy jest progresywny, to jego progresywność jest niwelowana przez mniej progresywne podatki, jak podatek od sprzedaży czy podatek od wynagrodzeń.

Wykres 1. Efektywna stopa opodatkowania według decyla dochodów



Źródło: J. Stiglitz 1988, s. 348 opracowany na podstawie J. Pechman 1985

Jak bardzo progresywny będzie system podatkowy? Odpowiedź na to pytanie zależy od takich prozaicznych kwestii, jak reakcja podatników na wysokość stawek opodatkowania i od istotnych problemów, np. roli rządu czy tego, jak społeczeństwo ocenia wartość dolara w rękach rodziny biedniejszej, a jak w rękach rodziny bogatszej.

W przeszłości ekonomiści podchodzili do tego zagadnienia na trzy różne sposoby. Według reguły korzyści podatki są uznawane za cenę płaconą przez

jednostki za usługi świadczone im przez rząd. Według tej reguły przychody powinny być pozyskiwane w miarę możliwości za pomocą opłat płaconych przez użytkowników. Jest to rozsądne podejście w przypadku wstępu do parków narodowych, ale już nie w stosunku do finansowania innych usług rządowych, jak obrona narodowa. Nasuwa się pytanie: jak zmierzyć korzyść, jaką danemu podatnikowi zapewniają publicznie zapewniane dobra, takie jak obrona czy system karny. Chociaż zamożniejsi odnoszą większe korzyści z ochrony majątków, to precyzyjne ustalenie zależności pomiędzy osiąganymi przez nich korzyściami a ich dochodem jest niemożliwe. Co ciekawe, oparcie się na regule korzyści zabraniałoby transferów bogactwa od jednej grupy do drugiej. Z tego powodu sprzeciwia się ona programom socjalnym i wielu innym programom rządowym, których celem jest redystrybucja zasobów.

W przypadku reguły zdolności-do-płacenia ciężar opodatkowania powinien zależeć nie od tego, co podatnicy otrzymują od rządu, ale raczej od ich możliwości udźwignięcia ciężaru opodatkowania, czyli gotowości do poświęceń. Rozumowanie na podstawie prawdopodobnej, ale nie dającej się udowodnić hipotezy, że rezygnacja z jednego dolara jest mniejszym poświęceniem dla bogatej osoby niż dla biednej prowadzi do wniosku, że takie samo poświęcenie ze strony osoby zamożnej wymaga zapłacenia większych podatków. Jednak podobnie jak w przypadku reguły korzyści to rozumowanie nie pozwala ustalić ścisłej zależności pomiędzy dochodem a ciężarem opodatkowania. Proporcjonalny podatek, czyli sytuacja, w której ten sam procent dochodu byłby płacony przez wszystkich oznaczałby pobieranie wyższych kwot od osób bogatych niż od biednych. Nawet regresywny podatek, którego wysokość wyniosłaby 20% od pierwszych 20 000 dolarów dochodu i 10% od kwot powyżej tej granicy pobierałby większe kwoty od bogatszych niż od biednych. Jednak jeśli przyjmiemy inną postawę wobec poświęcenia, to silnie progresywne opodatkowanie będzie dla nas czymś stosownym.

Według reguły utilitarystycznej obciążenie podatkowe powinno być określone tak, by maksymalizować społeczny dobrobyt. XIX-wieczny ekonomista Francis Edgeworth pokazał, że jeśli z punktu widzenia społeczeństwa dodatkowy dolar jest wartościowany coraz niżej wraz ze wzrostem dochodów osoby, to dobrobyt społeczny byłby maksymalizowany przez system podatkowy wyrównujący wszystkie dochody poprzez zabranie w podatkach całego dochodu osoby powyżej pewnego poziomu i jego rozdystrybuowanie pośród tych, których dochody znajdują się poniżej tego poziomu. Oczywiście pojawia się problem, że

opodatkowanie wyrównujące dochody niszczy bodźce do pracy, oszczędzania, inwestowania i innowacyjności, co w efekcie prowadzi do gwałtownego kurczenia się ekonomicznego ciasta, które będzie dzielone po równo między członków społeczeństwa.

Nowoczesna teoria optymalnej progresywności podatku dochodowego wychodzi od reguły użyteczności, a do problemu podchodzi jako do kompromisu między społecznymi korzyściami z bardziej egalitarnej dystrybucji dochodów po opodatkowaniu a stratami spowodowanymi wysoce progresywnym opodatkowaniem. Korzyści społeczne wynikające z równości nie są zagadnieniem, które ekonomiści mogą rozwiązać — lepiej je pozostawić do przedyskutowania teologom i filozofom. Jednak ekonomiczne koszty progresywnego opodatkowania są z reguły znane i ekonomiści poświęcili wiele uwagi, aby poznać jego konsekwencje. Od 1980 roku wielu znanych ekonomistów (jak Michael Boskin, późniejszy główny doradca ekonomiczny prezydenta Busha czy Martin Feldstein, profesor ekonomii z Harvardu) twierdziło, że te koszty są bardzo wysokie i uznali, że system podatkowy w tamtym czasie był prawdopodobnie zbyt progresywny.

Dekadę po dwóch znaczących zmianach w systemie podatkowym wielu ekonomistów wątpi w znaczący wpływ polityki podatkowej na inwestycje i oszczędności. Alan Auerbach z Uniwersytetu w Pensylwanii doszedł do wniosku, że reforma podatkowa z 1986 roku odegrała relatywnie nieistotną rolę jeśli chodzi o wyjaśnienie poziomu oraz struktury inwestycji w wyposażenie. Także stopa osobistych oszczędności spadała nieprzerwanie od 1980 do 1987 roku pomimo niższych stóp opodatkowania dochodów oszczędzanych na indywidualnych kontach oszczędnościowych (IKO) i liberalizacji tych kont. Stopa ta zaczęła wzrastać w 1987 roku po wprowadzeniu nowych ograniczeń co do możliwości wyboru IKO.

Jednak według ekonomistów Barry'ego Boswortha oraz Gary'ego Burtlessa z Brookings Institution redukcja marginalnych stawek opodatkowania spowodowała wzrost podaży pracy w wielkości przewidywanej przez ekonomistów głównego nurtu przed 1980 rokiem. Bosworth i Burtless wyliczyli, że mężczyźni między 25 a 64 rokiem życia przepracowali 5,2% więcej godzin, niż wynikałoby z prognoz dokonanych na podstawie starej ścieżki trendu, a zamężne kobiety pracowały 8,8% więcej. Doszli do wniosku, że polityka podatkowa prawdopodobnie nie była dominującym czynnikiem wpływającym na podaż pracy w trakcie dekady. Jednym z powodów ich ostrożnego stwierdzenia dotyczącego

roli cięć podatkowych jest fakt, że mniej zarabiający mężczyźni znacznie zwiększyli ilość oferowanej pracy. Pomimo tego że ich marginalna stopa opodatkowania była stała, a nawet wzrastała do 1987 roku.

Co więcej, zamożniejsi podatnicy zareagowali na znaczące obniżenie stóp opodatkowania poprzez zmianę czasu sprzedaży aktywów i rezygnację z takich wybiegów, jak raje podatkowe, które były atrakcyjne jedynie ze względu na zapewniane przez nie przywileje podatkowe. Tak więc krańcowe stawki opodatkowania mają znaczenie, ale prawdopodobnie nie aż tak duże albo nie w taki sposób, jak uważało wielu ekonomistów w 1980 roku.